



Klimadiplomatie unter Joe Biden – Eine neue Hoffnung für den Klimaschutz

Prof. Dr. Dr. h. c. Karl-Heinz Paqué

Die Klimapolitik kehrt auf die Agenda der US-amerikanischen Außenpolitik zurück. Bereits am Tag seiner Amtseinführung unterstrich der neu gewählte Präsident Joe Biden sein Ziel; alle Entscheidungen seines Vorgängers rückgängig zu machen, die zum Abbau klimapolitischer Maßnahmen geführt haben. Das wichtigste Zeichen der USA an die internationale Staatengemeinschaft war die Versicherung, wieder dem Pariser Klimaabkommen beizutreten. Dieses erste völkerrechtlich bindende Übereinkommen wurde 2015 von 196 Staaten unterzeichnet und verpflichtet diese, die globale Erderwärmung auf unter zwei Grad zu begrenzen. Um dieses ambitionierte Ziel bis Ende des Jahrhunderts zu erreichen, müssen die Mitgliedsstaaten nationale Selbstverpflichtungserklärungen (NDCs) einreichen. In diesen legen die einzelnen Länder dar, wie sie ihre Emissionen reduzieren und welche Klimaschutzmaßnahmen sie umsetzen wollen.

In den USA betragen die durch den Klimawandel verursachten Schäden in den letzten Jahren bis zu 300 Milliarden US-Dollar pro Jahr. Besonders schwerwiegend waren dabei die Dürrejahre seit 2018, in denen wenig Niederschlag bei sehr hohen Temperaturen vorherrschte. Laut Bericht des europäischen Klimawandeldienstes Copernicus waren Herbst und Winter auf dem europäischen Kontinent noch nie so warm wie 2020. Auch global steigen die Temperaturen: 2020 war laut dem Bericht weltweit eines der wärmsten aller bisher erfassten Jahre. Die Temperaturen lagen teilweise sechs Grad höher als im Referenzzeitraum. Der weltweite Fünf-Jahres-Durchschnitt liegt mit 1,2 Grad über dem vorindustriellen Wert von 1850 bis 1900. Noch nie war die Dringlichkeit verstärkter gemeinsamer Anstrengungen zur Reduktion der weltweiten Treibhausgasemissionen größer als jetzt.

Bidens Klimaplan

Mehrere wichtige klimapolitische Themen müssen bei der diesjährigen Weltklimakonferenz (COP 26)

diskutiert werden – wie der Aufbau von Kohlenstoffmärkten unter Artikel 6 des Pariser Abkommens oder die Beschleunigung des Umbaus auf klimaneutrale Energieträger. Bei der COP sind alle Länder vertreten, die das Pariser Klimaschutzabkommen unterzeichnet haben. In den vergangenen Jahren bestand der Beitrag der USA unter der Trump-Regierung oftmals nur aus einer Blockadehaltung bei wichtigen klimapolitischen Fragen. Im Gegensatz zur Vorgänger-Regierung positioniert sich die Biden-Administration jedoch deutlich für den Klimaschutz. In seiner Siegesrede verkündete Biden, dass der Klimawandel eine seiner Top-Prioritäten als Präsident sei. „Um den Kampf zur Rettung unseres Planeten zu gewinnen“, müsse massiv auf die Wissenschaft gesetzt werden. Dazu gehören Maßnahmen, um die Methanverschmutzung bei Öl- und Gasförderung zu senken, Grenzwerte für den Kraftstoffverbrauch zu verschärfen und den Ausbau der Elektromobilität und anderer klimafreundlicher Ansätze voranzutreiben. Seinen langjährigen Vertrauten John Kerry hat Biden darüber

hinaus zum Sonderbotschafter für US-Klimapolitik ernannt.

Laut seinem Klimaplan will Biden zwei Milliarden US-Dollar in unterschiedliche klimapolitische Maßnahmen wie die Gebäudesanierung oder auch ein landesweites Netz an Ladestationen für Elektroautos investieren. Allerdings ist zu erwarten, dass sich die Republikaner diesen Plänen widersetzen werden. Durch den Gewinn der Sitze in Georgia haben die Demokraten jedoch eine knappe Mehrheit im Senat errungen, weil bei einer Patt-Situation die Stimme von Kamala Harris als Senatspräsidentin zugunsten der Demokraten fallen wird. Damit wird die Klimagesetzgebung wohl wesentlich leichter durchzusetzen sein als zuvor erwartet. Allerdings halten im Supreme Court die Republikaner die Mehrheit.

Vertrauen muss zurückgewonnen werden

Unter der Obama-Administration wurden drei Milliarden US-Dollar für den Green Climate Fund versprochen. Davon ist allerdings nur eine Milliarde ausgezahlt worden, das meiste in den letzten Amtstagen Obamas. Trump hatte diese Zahlungen komplett eingestellt. Die internationale Klimagemeinschaft erwartet auch hier einen großen Klimaschutzbeitrag. EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen betonte, dass die Kommission bereit sei, „die Zusammenarbeit mit der neuen Administration und dem neuen Kongress zu intensivieren, um drängende Herausforderungen“ wie den Klimawandel anzugehen. Die größte Hoffnung liegt darin, Verhandlungen über einen transatlantischen Emissionshandel aufzunehmen. Die USA stehen unter großem internationalen Druck, wieder als vertrauenswürdiger Sparringspartner für den Klimaschutz wahrgenommen zu werden. Ein Zurückspringen zu der Zeit vor 2015 wird aber nicht so einfach möglich sein.

Um die Ernsthaftigkeit seiner klimapolitischen Bemühungen zu unterstreichen, hat Biden in den ersten Tagen seiner Regierungszeit einen Präsidialerlass (Executive Order) vorgelegt, der sowohl im In- als auch im Ausland dem Klimawandel begegnen will. Dort wird präzise beschrieben, dass nationale Maßnahmen Hand in Hand mit der internationalen

Führungsrolle der USA gehen müssen, um die globalen Klimaschutzmaßnahmen erheblich zu verbessern. Wie die USA diese Führungsrolle ausfüllen können, hängt davon ab, ob die Biden-Regierung zum Katalysator für bessere Klimadiplomatie werden kann. Der Präsidialerlass beschreibt den Weg, den die USA für mehr globalen Klimaschutz beschreiten möchten. So lud Biden Ende April 2021 zu einem virtuellen Klimagipfel für 40 Staats- und Regierungsvertreterinnen sowie -vertreter ein, um den Weg für eine erfolgreiche COP 26 zu ebnen. Allerdings müssen die USA, um den Erfolg der diesjährigen COP sicherzustellen, mehr leisten als bloße Versprechungen. Die USA müssen die Werkzeuge der Klimadiplomatie nutzen, um zu zeigen, dass sie dazu bereit sind, nicht nur im eigenen Land den Klimaschutz voranzutreiben, sondern auch im Ausland erfolgreich auszuhandeln. Bereits ein Jahr vor Ratifizierung des Pariser Abkommens fing Präsident Obama an, in Gesprächen mit dem chinesischen Präsidenten Xi Jinping klimapolitische Verhandlungen aufzunehmen. Gemeinsam stellten die beiden Präsidenten das U.S.-China Announcement on Climate Change im Jahr 2014 vor, welches ein wichtiger Meilenstein auf dem Weg zum Pariser Abkommen war. Seit der Unterzeichnung dessen hat sich China dazu verpflichtet, bis 2060 klimaneutral zu werden.

Das neue Klimaziel

Auf dem Klimagipfel betonte Biden, „wir haben keine Wahl, wir müssen das hinbekommen“. Die Zeichen seien nicht zu übersehen und die Wissenschaft könne nicht gelehnt werden. Insbesondere der Umbau zu einer grünen Wirtschaft böte Chancen für Investitionen, Arbeitsplätze und Gesundheit. Damit versucht Biden, die Befürchtungen der Republikaner auszuräumen, dass seine Klimaambitionen Arbeitsplätze gefährden würden. „Wenn wir nichts tun, werden die Kosten immer höher“, sagte Biden. Deshalb verkündete er auf der Veranstaltung das neue Klimaziel der USA, was nach dem Wiedereintritt in das Pariser Klimaschutzabkommen neu formuliert werden musste. Die USA wollen nun bis 2030 ihren Ausstoß an Treibhausgasen im Vergleich zum Jahr 2005 halbieren. Bis 2050 soll die US-amerikanische Wirtschaft klimaneutral werden. Die USA sind nach

China der zweitgrößte Emittent weltweit, und somit wurde mit großer Spannung auf das Reduktionsziel des Landes geblickt. Bundeskanzlerin Angela Merkel begrüßte das neue Klimaziel der USA, weil es ein wichtiges Signal an die internationale Staatengemeinschaft sei. Ob Deutschland und die EU dieses Klimaziel als Schritt hin zu mehr globalem Klimaschutz bewerten werden, wird sich in der tatsächlichen Umsetzung zeigen.

Um dieses Klimaziel zu erreichen, wurde von Biden die Aussetzung neuer Pachtverträge für Öl- und Gasbohrungen innerhalb der USA und in den bundeseigenen Gewässern angeordnet. Die Fahrzeugflotte der Bundesbehörden soll auf in den USA hergestellte Elektroautos umgestellt werden. Unklar ist bisher allerdings, wie Biden den Einsatz fossiler Brennstoffe in allen Sektoren reduzieren will. Biden will zwar Klimaneutralität, aber zeitgleich sollen die Befürworter der Öl- und Gasindustrie nicht verprellt werden. Ein Verbot von Fracking würde zu viele Jobs, die an dieser Branche hängen, gefährden. Auch konkrete Umweltauflagen, zum Beispiel zur Methanabscheidung, würden die Frackingbranche spürbar belasten. Vielleicht wird der Ausstieg aus der Öl- und Gasbranche in den USA über kurz oder lang auch schlicht aus ökonomischen Gründen erfolgen. Bereits jetzt zeichnet sich ein Abschwächen der Öl- und Gasmärkte ab.

Droht ein Klimazoll?

Auch die klimapolitische Zusammenarbeit mit China hat Biden wieder aufgenommen. Bidens Sonderbotschafter Kerry handelte ein Papier mit seinem chinesischen Counterpart Xie Zhenhua aus, um die „Klimakrise“ zu bekämpfen. Das Kalkül ist klar, denn globaler Klimaschutz geht nur gemeinsam mit den weltgrößten Emittenten. Gemeinsam mit der EU stehen die USA und China für die größten Wirtschaftsblöcke, und wenn diese beim Klimaschutz vorangehen, müssen die anderen nachziehen. Klimaschutz ist eine globale Aufgabe, die nur durch internationale Kooperation gelingen kann. Nationale Abschottung und Alleingänge sind meistens teurer und ineffizienter als gemeinsame Bemühungen. Dieser Kritik muss sich aber auch die EU stellen, die mit ihrem Green Deal und dem Klimaschutzgesetz lediglich auf Klimaschutz setzt,

der die europäischen Länder betrifft. Die Einführung einer CO₂-Grenzausgleichssteuer (Carbon Border Adjustment Mechanisms – CBAM) wurde 2019 mit dem Green Deal der Europäischen Kommission vorgestellt. Darunter versteht man einen finanziellen Ausgleich für die Kosten der CO₂-Reduktion, der an der EU-Grenze auf Importe erhoben wird. Hintergedanke ist, dass innerhalb der EU Unternehmen einen CO₂-Preis zahlen müssen, der ihre Produktion verteuert. Ein Großteil der importierten Waren stammt aber aus dem nicht-europäischen Ausland, wo aufgrund fehlender CO₂-Preise günstiger produziert werden kann. Das stellt eine Gefahr für die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie dar. Die Einführung eines CO₂-Grenzausgleichsmechanismus ist allerdings weder ökonomisch noch außenpolitisch sinnvoll. Die Vorstellung, dass sich die EU durch eine protektionistische Maßnahme vom restlichen Welthandel abschottet, widerspricht dem Selbstverständnis der EU als Verfechterin von Freihandel und Multilateralismus. Der Klimawandel endet nicht an Ländergrenzen; deshalb sollte die EU die ausgestreckte Hand Bidens ergreifen und gemeinsam zum Multilateralismus und zur Klimadiplomatie zurückkehren sowie die Verhandlungen über einen globalen Emissionshandel beginnen. Nur durch einen global einheitlichen CO₂-Preis kann wirksamer Klimaschutz erzielt werden. Allerdings hat auch Biden mehrere Male bereits die Errichtung einer CO₂-Grenzausgleichssteuer angesprochen. In seinem Klimaplan betont er, „die Regierung wird CO₂-Anpassungsgebühren oder -quoten für kohlenstoffintensive Waren aus Ländern erheben, die ihren Klima- und Umweltverpflichtungen nicht nachkommen“. Rechtlich möglich wäre das sogar ohne den Kongress und zwar mit demselben Trick, den schon Trump verwendete. Abschnitt 232 des Wirtschaftsförderungsgesetzes (Trade Expansion Act) ermöglicht es dem Präsidenten, den Import von Waren zu regulieren, die eine Bedrohung für die nationale Sicherheit darstellen – beispielsweise wenn der Klimawandel als eine nationale Gefahr bewertet würde. Auch wenn dieser Schritt rechtlich möglich wäre, würde ein America-First-Ansatz genauso wenig zu einer besseren Klimadiplomatie beitragen wie ein europäischer Klimazoll.

EU-US-Gipfel: Was in der Debatte fehlt

Die Diskussionen um den geplanten CO₂-Grenzausgleichsmechanismus belasteten auch den EU-US-Gipfel im Juni 2021. Nicht nur die USA verstehen CBAM als das, was es ist: eine potenziell protektionistische Maßnahme, die den gerade erst startenden Annäherungsprozess in Handelsfragen verlangsamen oder gar zum Stillstand bringen könnte. Vor allem aber findet durch die argumentative Konzentration auf diesen Streitpunkt eine Verschiebung der notwendigen Debatten statt. Wichtig wäre es jedoch jetzt, über den Weg zur Schaffung eines level playing field im globalen Wettbewerb unter Klimaschutzgesichtspunkten zu streiten. Ein globaler CO₂-Preis würde dafür sorgen, dass weltweit gleiche Wettbewerbsbedingungen herrschen. Die EU hat mit dem Europäischen Emissionshandel (EU-ETS) ein erprobtes und erfolgreiches Instrument zur effizienten Reduzierung von Treibhausgasen im Einsatz. Es sollte naheliegen, dass die EU den EU-ETS als potenzielles Herzstück eines globaler werdenden Handelsraumes sieht. Dieses Bekenntnis fehlt aber. Auch Verhandlungen um eine Verbindung und / oder Erweiterung bestehender Emissionshandelsysteme sind keine Selbstläufer. Die EU sollte aber unbedingt zeigen, dass sich wirtschaftlicher Erfolg und kosteneffizienter Klimaschutz verbinden lassen. Das kann die Bereitschaft stärken, dass andere und gerade auch ärmere Länder sich anschließen. Bei den anderen Ergebnissen des Gipfels wie beispielsweise dem Bekenntnis zu gemeinsamen Standards für „grüne Investitionen“ wird man abwarten müssen, welche konkreten Regelungen die weiteren Verhandlungen bringen.

Die Schwellen- und Entwicklungsländer nicht vergessen

Zum Abschluss des Klimagipfels betonte Biden die Wachstums- und Beschäftigungschancen des Klimaschutzes, die bisher jedoch eher für die Industrieländer gelten. Nichtregierungsorganisationen kritisierten die fehlenden starken Finanzierungszusagen der USA und anderer reicher Industrieländer für den globalen Süden. Die Entwicklungs- und Schwellenländer würden auch durch Einführung von CO₂-Grenzausgleichsmechanismen finanziell

stark belastet werden. Eine Möglichkeit wäre die finanzielle und technische Unterstützung der betroffenen Länder. Konkret könnten dies zinsgünstige Kredite für Investitionen in erneuerbare Energien sein. Auch der bereits angesprochene globale Emissionshandel beziehungsweise die Integration weiterer Länder in bestehende Emissionshandelsysteme könnte zu einem echten Nord-Süd-Transfer führen. Entwicklungs- und Schwellenländer könnten so mit Ressourcen ausgestattet werden, dass es ihnen möglich ist, in erheblichem Umfang in ihre Energie-Infrastruktur zu investieren. Die reichen Länder würden dafür von den ärmeren Ländern Emissionsrechte zukaufen. Auf diese Art und Weise würde tatsächlich Entwicklungspolitik mit kosteneffizienter Klimapolitik verbunden.

Ob die Klimadiplomatie von Präsident Joe Biden einen historischen Wendepunkt einleitet, werden die nächsten Jahre zeigen. Jetzt gilt es zu beweisen, dass die USA ihre ambitionierten Ziele wirklich umsetzen und den Kontakt zu den anderen Industrieländern suchen sowie die Entwicklungsländer nicht vergessen. Wenn Europa und China die ausgestreckte Hand der USA annehmen und an einer gemeinsamen Klimastrategie anstatt an nationalen Alleingängen arbeiten, besteht große Hoffnung beim Kampf gegen den Klimawandel.

Über den Autor

Prof. Dr. Dr. h. c. Karl-Heinz Paqué
Diplom-Volkswirt, Landesminister a. D.

Karl-Heinz Paqué studierte Volkswirtschaftslehre in Saarbrücken und Kiel sowie an der University of British Columbia, Vancouver (Kanada). Nach einem Forschungsaufenthalt am Center for Study of Public Choice, Blacksburg (Virginia) promovierte er in Kiel und war einige Jahre an der dortigen Universität tätig, zuletzt als wissenschaftlicher Direktor und Professor am Institut für Weltwirtschaft. Nach seiner Habilitation übernahm er 1996 den Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, insbes. Internationale Wirtschaft, an der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg, den er bis heute innehat. Von 2002 bis 2008 war er für die FDP Mitglied im Landtag Sachsen-Anhalts, von 2002 bis 2006 als Finanzminister des Landes, anschließend als FDP-Fraktionsvorsitzender. Er kehrte 2008 an die Universität zurück und war von 2010 bis 2018 Dekan der Fakultät für Wirtschaftswissenschaft. Er erhielt 2012 die Ehrendoktorwürde der Universität Miskolc in Ungarn. Er war einer der Vizepräsidenten von Liberal International; seit 2018 ist er dessen Stellvertretender Präsident.



Seit 2018 ist Professor Paqué Vorsitzender des Vorstandes der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit. Von 2014 bis 2018 war er deren stellvertretender Vorstandsvorsitzender.

Dieser Text stellt die persönliche Ansicht des Autors dar. Er spricht ausdrücklich nicht im Namen der mit ihm assoziierten Institutionen.

Über diese Reihe

In Anknüpfung an die virtuelle Veranstaltungsreihe **Road to Election Night & Beyond** begleiten elf transatlantische Institutionen und politische Stiftungen Joe Bidens Innen- und Außenpolitik über seine ersten 100 Tage im Amt hinaus im Rahmen dieser Publikationsreihe. Wir möchten das hoffnungsvolle Momentum nach seiner Amtseinführung aufgreifen und **Transatlantische Impulse** für die Zusammenarbeit zwischen den USA, Deutschland und Europa setzen. Mehr Informationen zur Reihe gibt es unter dem Hashtag #TransatlantischeImpulse und via <https://transatlantische-impulse.de>.

Partner: American Chamber of Commerce in Germany, American Council on Germany, Amerikahaus München, AmerikaHaus NRW, Aspen Institute Germany, Atlantik-Brücke, Deutsche Atlantische Gesellschaft, Friedrich-Ebert-Stiftung, Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit, The German Marshall Fund of the United States, Hanns-Seidel-Stiftung, Heinrich-Böll-Stiftung.

Herausgeberschaft: Aspen Germany et al.
ISSN: 2748-2480
Redaktion: Laura Senftleben/Dr. Stormy-Annika Mildner
Design & Layout: Laura Senftleben